

پیامدهای نهادی انتخاب نظام‌های حکومتی

حسن وکیلان *

تاریخ پذیرش ۱۳۹۴/۸/۲۱

تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۳/۲۰

یکی از کارکردهای مهم قوانین اساسی، سازمان‌دهی اقتدار سیاسی در قالب قوای مختلف حکومتی است. این کارکرد اغلب بر مبنای تلقی‌های خاص از نظریه تفکیک قوا صورت می‌پذیرد که موجب تنوع پر شمار نظام‌های حکومتی شده است. اگرچه نظریه پردازان حقوق اساسی و علوم سیاسی نظام‌های حکومتی را ذیل سه مدل کلی پارلمانی، ریاستی و نیمه ریاستی یا نیمه پارلمانی تقسیم می‌کنند اما هریک از این مدل‌ها در جوامع سیاسی گوناگون اشکال متنوعی به خود گرفته‌اند در این صورت آیا می‌توان از نظر ارزشی یکی از مدل‌ها را بر دیگری ترجیح داد؟ آیا یکی از نظام‌های حکومتی ذاتاً بر دیگری برتری دارد؟ مدعای اصلی این مقاله این است که هیچ یک از نظام‌های حکومتی بر دیگری رجحان ارزشی مطلق ندارد بلکه ترجیح یکی بر دیگری با توجه به اهداف و انتظاراتی که طراحان آنها برای نظام‌های حکومتی در نظر گرفته‌اند و میزان توفیق آنها در دستیابی به چنین اهدافی امکان‌پذیر است. با توجه به اینکه برخی نظام‌های حکومتی یاد شده بیش از دو قرن و برخی حدود یک قرن مبنای تنظیم روابط قوای حکومتی بوده است می‌توان انتظار داشت که اعمال آنها پیامدهای منظم و خاص خود را به وجود آورده باشند. در این مقاله با استفاده از نتایج مطالعات تطبیقی، تصویری کلی از این انتظارات و برخی پیامدهای دو نظام حکومتی رقیب یعنی نظام پارلمانی و ریاستی ترسیم شده است. موضوع اصلی این است که در انتخاب نظام‌های حکومتی به هیچ وجه نباید فقط به تأثیرات آنی آنها بر اختیارات و صلاحیت روابط نهادها و مقامات عمومی بسنده کرد بلکه تأثیرات گسترده‌ای که هریک از آنها بر حوزه‌های کلان زندگی اجتماعی دارند باید مبنای تصمیم‌گیری قرار گیرد.

کلیدواژه‌ها: نهاد؛ تفکیک قوا؛ نظام حکومتی؛ نظام پارلمانی؛ نظام ریاستی؛ پیامد؛ ثبات سیاسی؛ کارآمدی؛ نظارت؛ پاسخگویی؛ گروه نفوذ

* استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی؛

مقدمه

یکی از فصل‌های مهم بیشتر قوانین اساسی به قواعد سازماندهی قوای حکومتی اختصاص دارد. این قواعد حدود اختیارات و صلاحیت‌های مقامات عمومی در اعمال اقتدار سیاسی را تعیین و تصریح می‌کنند و از این طریق شیوه حکمرانی خاصی پدید می‌آورند که واجد آثار عملی مهمی است. مثلاً اینکه رئیس‌جمهوری در تعیین اعضای کابینه خود نسبتاً مستقل و خودمختار باشد و یا نیازمند رأی اعتماد یا تأیید پارلمان هم باشد و یا اینکه انحلال پارلمان به وسیله رئیس قوه مجریه امکان‌پذیر باشد یا نباشد در نحوه تعامل نهادهای قوه مقننه و مجریه و در نهایت نحوه اداره یک جامعه سیاسی معین تأثیر بسزایی دارد. به عبارت دیگر، نظم خاصی که در میان ارکان و نهادهای سیاسی در قوانین اساسی برقرار می‌شود با این پیش‌فرض نزد طراحان آن انجام می‌شود که چنین نظامی به مدیریت بهتر امر عمومی از سوی حکومت منجر خواهد شد. اما تجربه نشان داده است که چنین توقعی همواره برآورده نمی‌شود به این معنا که نظم هنجاری ترسیم شده در قانون اساسی گاه به دلایل یا علل مختلف آثاری خلاف انتظار طراحان آن به بار می‌آوردند یا آثار مطلوب را به بار نمی‌آورند. در چنین حالتی یکی از علت‌های احتمالی ناکارآمدی عمل حکمرانی می‌تواند نقص در طراحی نظام حکومتی یعنی نحوه ارتباط و تعامل قوای سه‌گانه با یکدیگر باشد. تشخیص اینکه چنین ربطی میان هنجارهای قانون اساسی و نحوه نامطلوب حکمرانی وجود دارد یا نه، مستلزم بررسی آثار نهایی عمل حکمرانی است. بدون شناسایی این رابطه علی نمی‌توان به راحتی حکم به کارآمدی یا ناکارآمدی یک نظام حکومتی خاص داد و آن را دستخوش تغییر و اصلاح کرد.

مباحثی که امروزه درباره اصلاح نظام حکومتی فعلی در ایران مطرح شده است از دو جهت قابل بررسی است. از این حیث که نظام سیاسی، خود ناکارآمدی در برخی عرصه‌های حکمرانی را به رسمیت شناخته و این موضوع در عرصه عمومی جامعه مطرح شده است موجب خرسندی است. به هر روی پذیرش وجود بیماری گام مهمی برای چاره‌جویی و درمان آن محسوب می‌شود. اما از سوی دیگر شتابزدگی و دامنه بحث را به مباحث صرف حقوقی و سیاسی روزمره فرو کاستن مایه نگرانی است. چنانکه خواهیم دید بدون ارزیابی و

تحلیل پیامدهای گسترده‌ای که نحوه طراحی نظام‌های حکومتی دارند به هیچ وجه نمی‌توان در این باره حکم قانع‌کننده‌ای صادر کرد. این پیامدها چنان گسترده‌اند که به مطالعات میان‌رشته‌ای عمیق و روشمندی نیاز دارند. در این مقاله سعی شده است با استفاده از مطالعات تطبیقی انجام شده در این حوزه، به برخی پیامدهای مهم ملازم با دو نظام حکومتی رقیب یعنی نظام پارلمانی و ریاستی اشاره شود.

۱. غایت مدل‌های مختلف حکومتی بر مبنای نظریه تفکیک قوا

بخش مهم و عمده‌ای از قوانین اساسی به نحوه تقسیم و توزیع اقتدار سیاسی و سازمان‌دهی نهادهای آن اختصاص دارد. به‌طور سنتی اختصاص این اقتدار به نهادهای مختلف دست‌کم در سه شکل متنوع طبقه‌بندی شده که الگوی سازماندهی نظام‌های حکومتی زیادی در جوامع سیاسی مختلف قرار گرفته است. این تنوع به‌مثابه یک تکنیک، خود در خدمت برآوردن غایات مهمی است که بدون آگاهی از آن، بحث درباره این تکنیک‌ها یکسره بیهوده و فاقد معنا خواهد بود. قبل از پرداختن به این سه الگوی عمده یعنی نظام‌های پارلمانی، ریاستی و نیمه‌ریاستی و پیامدهای انتخاب هر کدام، به‌اختصار به این غایات اشاره می‌شود.

نظام‌های پارلمانی، ریاستی و نیمه‌ریاستی حاصل تفسیرهای مختلف از یک نظریه واحد یعنی نظریه تفکیک قوا هستند. چنانکه خواهیم دید در هر یک از این مدل‌ها قوای سیاسی به شکل ویژه‌ای در نسبت با یکدیگر قرار می‌گیرند طوری که منجر به پدید آمدن نحوه خاصی از حکمرانی می‌شوند که آثار متفاوتی به بار می‌آورد. ولی در اساس، هر سه الگو نسبت تامی با نظریه تفکیک قوا دارند که بر پایه آن اقتدار سیاسی نباید یکجا و کامل در اختیار یک نفر یا یک نهاد باشد. با این وجود می‌توان این سؤال اساسی را مطرح کرد که چرا باید چنین باشد و این ضرورت را چه چیزی توجیه می‌کند؟

به‌طور کلی دو پاسخ متفاوت به این پرسش داده شده است. پاسخ معمول و مشهور این است که تفکیک قوا راهی است برای حفظ آزادی در مقابل تهدید قدرت سیاسی خودسرانه. به اعتقاد مونتسکیو یکی از نظریه‌پردازان اصلی نظریه تفکیک قوا در قرن هجدهم «در هر حکومت سه قوه وجود دارد: قوه مقننه، مجریه و قضائیه ... هر گاه قوای

مقننه و مجریه در هر ادغام شود و در اختیار یک شخص یا گروهی قرار گیرد، دیگر آزادی نمی‌تواند وجود داشته باشد... و نیز اگر قوه قضائیه از قوای مقننه و مجریه منفک نباشد باز هم وجود آزادی ناممکن است. چنانچه قوه قضائیه به قوه مقننه بپیوندد، زندگی و آزادی فرد در معرض نظارت خودسرانه‌ای قرار خواهد گرفت، زیرا در این وضع، قاضی خود قانونگذار هم هست و اگر قوه قضائیه به قوه مجریه ملحق شود، ممکن است قاضی خود شدت عمل نشان دهد و به حق افراد تجاوز کند» (جونز، ۱۳۶۲: ۳۲۶). در عصر حاضر نیز نویسندگان برجسته‌ای مانند بارنت (۲۰۰۱) (به نقل از Barber, 2001) و وایل (۱۹۹۸) به پیروی از همین نظر، غایت اساسی نظریه تفکیک قوا را حفاظت از آزادی می‌دانند (Vile, 1998). بارنت معتقد بود تفکیک قوا با دشوار کردن عمل دولت این کار را انجام می‌دهد (Barber, 2001: 61). مقصود بارنت این است که کاهش کارآمدی دولت بهایی است که باید برای حفاظت از آزادی پرداخت شود. تحلیل ویور و راکمن درباره ماهیت نظام تفکیک قوای آمریکایی که بیشترین انطباق را با طرح نظری مونتسکیو دارد نیز بر همین مبنا استوار است. آنها خاطر نشان می‌کنند قانون اساسی‌ای که طراحان قانون اساسی آمریکا آن را به یادگار گذاشتند نه به قصد ایجاد و طراحی یک نظام کارآمد بلکه به این منظور بود که جاه‌طلبی را در مقابل جاه‌طلبی قرار دهند و جلو استبداد را بگیرند (Weave and Rokman, 1993).

اما برخی نویسندگان، حفاظت از آزادی را تنها غایت نظریه تفکیک قوا نمی‌دانند. برای نمونه باربر با استناد به آثار جان لاک، یکی دیگر از نظریه پردازان برجسته تفکیک قوا معتقد است که این نظریه فقط جنبه سلبی ندارد بلکه تکالیفی را در جهت حفاظت از حقوق بنیادین افراد متوجه دولت می‌داند (Barber, 2001: 63). باربر در این باره با استناد به نظر جان لاک می‌نویسد: «کافی نیست که دولت از وضع قوانین مخالف خیر عمومی احتراز کند بلکه باید به ایجاد قواعدی اهتمام داشته باشد که خیر عمومی را ارتقا می‌دهد. بنابراین آزادی و کارآمدی با هم تلفیق می‌شوند. قانون اساسی وقتی کارآمد است که نه تنها از آزادی محافظت کند بلکه به پیشبرد آن نیز کمک کند» (Ibid.: 64). باربر در ادامه مقاله خود، تا جایی پیش می‌رود که برخلاف نظر مشهور ادعا می‌کند آنچه در اساس

نظریه تفکیک قوا قرار دارد نه آزادی بلکه کارآمدی است. از نظر او یک نهاد وقتی کارآمد است که راه دستیابی به اهدافی که برای آن تعیین شده است را هموار کند (Ibid.: 66). جنبه ایجابی نظریه‌های یادشده را شاید بتوان در مباحث مربوط به حکمرانی خوب دنبال کرد. در اینجا سخن از حاکمیت قانون، افزایش پاسخ‌گویی، شفافیت، مشارکت همگانی در اعمال اقتدار سیاسی و پیش‌بینی‌پذیری رفتارهای حکومت و خصیصه‌های اثباتی از این قبیل است. اما به نظر می‌رسد چنین معیارهایی باز هم غایت نهایی نیستند بلکه خود در خدمت دستیابی به ارزش‌های مهم‌تر دیگری هستند.

به عبارت دیگر، مطلوبیت ویژگی‌هایی نظیر شفافیت و پاسخ‌گویی به سبب خود آنها نیست بلکه بدان دلیل است که دستیابی به ارزش‌های دیگری را تسهیل می‌کنند. وایل این ارزش‌ها را عدالت، آزادی، برابری و محافظت از حق مالکیت می‌داند. از نظر او چند قرن بحث و جدل در این حوزه، چیزی جز اختلاف نظر و شیوه در چگونگی تأمین این ارزش‌های بنیادین نیست (Vile, 1998). وایل معتقد است که دغدغه اصلی نظریه‌های نهادی غربی این بوده است که از یک سو از اعمال اقتدار سیاسی که برای تحقق این ارزش‌ها ضروری است اطمینان حاصل کنند و از سوی دیگر حکومت را طوری کنترل کنند که خود به عاملی برای نابودی و زوال این ارزش‌ها تبدیل نشود (Ibid.). بوریس اکرم‌ن در اثر برجسته خود «تفکیک قوای جدید»، تفکیک قوا و اشکال مختلف آن را در خدمت سه آرمان مشخص می‌داند یعنی دموکراسی یا تحقق آرمان حاکمیت بر سرنوشت خویش، کارآمدی یا ارتقای سطح عملکرد حکومت و در نهایت سومین آرمان تحقق و تقویت حقوق بنیادین بشری. از نظر اکرم‌ن بدون داشتن چنین آرمان‌هایی و تلاش برای تحقق آنها «سخن گفتن از تفکیک قوا [ریاستی یا پارلمانی و غیره] به یک طراحی قانون اساسی محض و ساده فروکاسته می‌شود» (Ackerman, 2000: 639).

بنابراین بی‌جهت نیست که بحث درباره انواع مختلف نظام‌های حکومتی تنها در گفتمان دموکراتیک و دولت‌های مشروطه واجد معناست یعنی جایی که حکمرانی مقید به قیودی است که احترام به حقوق بنیادین انسان یکی از برجسته‌ترین آنهاست. در وجه آرمانی در یک نظام دموکراتیک عملکرد مقامات عمومی در قالب نهادها، پیش‌بینی‌پذیر،

قابل محاسبه و قابل کنترل به وسیله یکدیگر است. با توجه به همین تحلیل است که ریگز این سؤال را مطرح می‌کند که «اگر بپذیریم دمکراسی نمایندگی هم شکل مقبول و هم شکل مرجح انواع رژیم‌های سیاسی است آنگاه مسئله مهم این است که این نوع حکومت چگونه باید سازمان‌دهی شود؟» (Riggs, 1997). بدین ترتیب بحث درباره انواع نظام‌های حکومتی و پیامدهای حاصل از آنها در حکومت‌هایی که تفکیک قوا را نمی‌پذیرند یا مشروط و محدود بودن قدرت حاکم را رد می‌کنند منتفی به نظر می‌رسد.

بنابراین، در بحث نظام‌های حکومتی گرچه در نگاه اول حفاظت از آزادی و تأمین کارآمدی دو آرمان متهافت به نظر می‌رسند که وجود یکی امکان حضور دیگری را منتفی می‌کند اما به نظر هنر تفکیک قوا به عنوان تکنیک سازمان‌دهی دولت این است که با ایجاد توازن میان این دو مطلوب رقیب تا حدی هر دو را برآورده کند. از این رو طراحی نهادهای سیاسی به نحوی که ضمن محافظت از آزادی‌های فردی حکومت را در انجام مؤثر وظایف بی‌شمار و مهمی که در عصر حاضر به عهده گرفته توانا می‌سازد اهمیت بسیاری پیدا کرده است.

۲. نظام‌های حکومتی به مثابه نهادهای سیاسی

باید توجه داشت که نظریه تفکیک قوا صرفاً بحث فلسفی و انتزاعی نیست بلکه در نهایت منجر به خلق نهادهایی می‌شود که در پی تحقق عملی این ارزش‌های بنیادین هستند. اما پرسش این است که نهادها چیستند و چگونه این کار را انجام می‌دهند؟

نورث نظریه پرداز معروف مکتب نهادگرایی، نهاد را هرگونه محدودیت بشر ساخته می‌داند که به یک کنش شکل می‌دهد (نورث، ۱۳۸۵). پیترز معتقد است «نهاد مجموعه‌ای از انتظارات رفتاری را برای افراد در جایگاه‌های درون نهاد تعریف و سپس رفتاری را که برای نقش مناسب است تقویت و رفتاری را که نامناسب است تنبیه می‌کند (پیترز، ۱۳۸۶: ۵۶). او خاطر نشان می‌کند نهادها می‌توانند برخی پیامدهای قابل پیش‌بینی و منظم را تولید کنند که به تمام مشارکت‌کنندگان در یک نهاد سود برساند و محدوده ممکن تصمیم‌های موجود برای آن بازیگران اجتماعی را که به‌طور مستقیم در هیچ سازمان خاصی دخیل

نیستند آشکار سازند» (همان: ۸۳). در این تعاریف و سایر تعاریفی که نویسندگان دیگر ارائه داده‌اند تأکید بر ایجاد محدودیت از طریق نهاد و پیش‌بینی‌پذیری رفتارها همواره به چشم می‌خورد. ضرورت ایجاد و به کارگیری نهادها که هویتی بشر ساخته و اعتباری دارند مبتنی بر فهم و دریافت خاصی از ذات انسان است که زیربنای بسیاری از علوم و معارف بشری از جمله اقتصاد، حقوق و سیاست است. اینکه انسان معمولاً موجود منفعت‌جوست و در پی حداکثرسازی سود خود است و مبنای بسیاری از افعالش خودخواهی است. این تمایلات به طور معمول انگیزه افعال انسانی است گرچه از یک سو ضامن بقا و دوام اوست اما از سوی دیگر می‌تواند برای حیات اجتماعی و مدنی او بسیار خطرناک و مخرب باشد. بدین ترتیب می‌توان گفت «ایده‌ای که در بن نهادها قرار دارد این است که اعمال انسان را به سمت خاصی سوق دهد به این امید که آن را به سویی که مفید به حال خوشبختی بشر باشد هدایت کند» (Berggren and Kurrild-Klitgaard, 2002: 3).

در میان نهادهای مختلف اجتماعی، یک دسته مهم، نهادهای سیاسی هستند. این نهادها با رفتارها و اراده‌های معطوف به قدرت سیاسی سروکار دارند و روابط نابرابر فرمانروایی و فرمانبری و ساختار دولت را سامان می‌دهند. به عبارت دیگر نهادهای سیاسی قواعد بازی سیاسی هستند و اساسی‌ترین نیازهای حیات مدنی انسان یعنی امکان زندگی مسالمت‌آمیز همراه با رقابت برای دستیابی به قدرت سیاسی را فراهم می‌کنند و نحوه کاربرد مؤثر آن را نشان می‌دهند. این نهادها به مثابه قاعده رفتار در واقع محدوده عملکرد مقامات عمومی، چارچوب‌های تصمیم‌گیری و نحوه اداره امور روزمره یک جامعه سیاسی را تعیین می‌کنند. نهادهای سیاسی از طریق تعیین قواعد بازی سیاسی به شدت بر فرایندهای سیاسی اثر می‌گذارند. برای مثال، قوانین اساسی رسمی یکی از مهم‌ترین نهادهای سیاسی است که تعیین‌کننده امور بنیادینی نظیر قواعد رأی‌دهی، نظام انتخاباتی، مجموعه حق‌ها و ساختار واحدهای عمده سیاسی یعنی قوای مقننه، مجریه و قضائیه است. کیفیت و چگونگی طراحی این نهادها بر نحوه رفتار کنشگران حوزه سیاسی کم یا بیش مؤثر است و کمتر تردیدی در این باره ابراز شده است. همان‌طور که مارش و استوکر خاطر نشان می‌کند به اعتقاد برخی نهاد‌گرایان نهادها قواعد رفتار هستند و «این قواعد هستند که رفتار را تجویز

می‌کنند؛ یعنی اینکه رفتار به دلیل یک قاعده مشخص اتفاق می‌افتد» (مارش و استوکر، ۱۳۷۸: ۸۹). برای نمونه موريس دوورژه در مطالعات خود درباره نظام‌های انتخاباتی به این نتیجه رسید که نوع نظام انتخاباتی می‌تواند در شکل خاصی از کابینه یا ائتلاف‌های حکومتی اثرگذار باشد که این خود در نهایت بر سرنوشت نظام‌های دموکراتیک تأثیرگذار است. «به اعتقاد دوورژه نظام‌های انتخاباتی تناسبی اغلب به پیدایش تعداد زیادی احزاب سیاسی مستقل منجر می‌شود ... و نظام اکثریتی دومرحله‌ای به ایجاد تعدادی از احزاب منجر می‌شوند که به ائتلاف با یکدیگر تمایل دارند و نظام اکثریتی ساده نظام‌های دوحزبی ایجاد می‌کنند» (نقل شده در Lane and Ersoon, 2000: 186).

بدون شک هریک از این نظام‌ها در ثبات نظام سیاسی اثر قطعی دارند و این امر به نوبه خود در دستیابی به هریک از ارزش‌های غایی مورد تعقیب حکومت تأثیرگذار است. ویور و راکمن بر همین اساس خاطر نشان می‌کنند که مثلاً در هلند «تحلیلگران علوم سیاسی نظام انتخاباتی خود را که کاملاً تناسبی است مورد انتقاد قرار می‌دهند؛ زیرا منجر به ائتلاف‌های چندحزبی می‌شود که شکنندگی این ائتلاف‌ها هرج و مرج داخلی و تشکیل چندباره کابینه در فاصله میان دو انتخابات را در پی دارد و همین امر ایدئولوژی حاکم بر دولت را بدون تأیید و تصویب مردم تغییر می‌دهد. این امر خود موجب تضعیف قوه مجریه و میزان پاسخگویی دموکراتیک می‌شود» (Weaver and Rockman, 1993: 3).

یکی از بخش‌های مهم که در قوانین اساسی بدان پرداخته می‌شود نحوه سازمان‌دهی قوای سیاسی است. در هنگام ایجاد یا اصلاح قانون اساسی این پرسش عملی دشوار همواره مطرح است که کدام نظام حکومتی بهتر و مطلوب‌تر است؟ به‌طور سنتی حکومت‌های دموکراتیک در سه نظام پارلمانی، ریاستی و نیمه‌ریاستی دسته‌بندی می‌شوند و سؤال این است که آیا یکی از آنها بر دو دیگر برتری ذاتی دارند؟ آیا می‌توان آنها را رتبه‌بندی کرد؟ و در صورتی که جواب مثبت است معیارهای این رتبه‌بندی چیست؟ این پرسش‌ها مهم و پاسخ به آنها بسیار دشوار است. اهمیت موضوع در این است که نحوه سازمان‌دهی نهادهای دولت در هر کدام از این مدل‌ها در نهایت در رفتار و انتخاب‌های مقامات عمومی اثرگذار هستند. برای مثال «پیرسون، رونالد و پلینی (۱۹۹۷) نشان می‌دهند که تفکیک قوای همراه

با نظارت و تعادل میان قوه مقننه و مجریه در کنار دادگاهی که نگهبان قانون اساسی است {نظام ریاستی} می‌تواند رفاه اجتماعی را افزایش دهد زیرا چنین ترتیباتی در عین حال که میان دو قوه تعارض منافع ایجاد می‌کند آنها را به مصالحه با یکدیگر ترغیب می‌کند. بنابراین آنها بر اعمال یکدیگر نظارت می‌کنند و در جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت تشریک مساعی می‌کنند» (Berggren and Kurrild-Klitgaard, 2002: 3). از سوی دیگر برخی معتقدند در نظام‌های پارلمانی وقتی اقتدار سیاسی در میان وزرایی توزیع می‌شود که در مقابل یک پارلمان انتخابی پاسخگو هستند این امر باعث ثبات در تصمیم‌گیری‌ها و مدیریت کارآمد خواهد شد. تداوم چنین نظامی بیش از زمانی است که اقتدار سیاسی میان شاخه‌های مختلف حکومت توزیع شده باشد (Riggs, 1997).

داورهایی از این قبیل در انواع مختلف متون مربوط به نظام‌های حکومتی به چشم می‌خورد. اما چند نکته مهم و کلیدی می‌توان از مطالعه ادبیات پربار این حوزه استخراج کرد: نخست اینکه نهادها و نحوه طراحی آنها نقش مهمی در نحوه حکمرانی دارند اما باید توجه داشت این تنها عامل تأثیرگذار نیست بلکه تاریخ، فرهنگ، سطح توسعه اقتصادی، توزیع ثروت، الگوی جناح‌بندی‌های اجتماعی، وضعیت جامعه مدنی و تأثیرات بین‌المللی نیز در کنار نوع نظام حکومتی متغیرهای مهمی در تعیین نحوه حکمرانی و آثار حاصل از آن هستند (Warren and Pearse, 2006: 3). این بدان معناست که میان انتخاب نظام‌های حکومتی و پیامدهای مطلوب یا نامطلوب آن رابطه ضروری برقرار نیست بلکه می‌تواند در کنار سایر شرایط آنها را تسهیل یا تسریع کند. این امر را می‌توان از مقایسه آثاری که مثلاً نظام ریاستی در ایالات متحده آمریکا از یک سو و کشورهای آمریکای لاتین از سوی دیگر به بار آورده به راحتی استنباط کرد. بنابراین همان‌طور که لوتز خاطر نشان می‌کند یک واقعیت مهم در طراحی نظام‌های حکومتی این است که هیچ مدل حکومتی ذاتاً بر دیگران برتری ندارد بلکه هریک از آنها دارای مزایا و معایبی هستند که در تلفیق با ویژگی‌های یک جامعه سیاسی خاص، می‌تواند آثار مطلوب یا نامطلوب به بار بیاورند (Lutz, 2006). دوم اینکه مزایا و معایب حاصل از طراحی نهادهای حکومتی از یکدیگر تفکیک‌ناپذیرند. در این باره مو و کالدول خاطر نشان می‌کنند «انتخاب شکل نهادی عواقب گسترده‌ای برای

حکومت دمکراتیک دارد. وقتی کشورها شکل نظام ریاستی یا پارلمانی را انتخاب می‌کنند آنها تمامیت یک نظام را برمی‌گزینند که متعلقات متنوع آن درون‌زا هستند خواه کشورها آن را بپسندند خواه نپسندند. ساختار مطلوب حکومت ممکن است قابل دستیابی نباشد و از عواقب نامطلوب آن نیز گریزی نباشد. نظام‌های ریاستی و پارلمانی با کلیت خود وارد می‌شوند» (Moe and Caldwell, 1994: 172). سوم اینکه دانشمندان میان خروجی‌های^۱ نظام‌های حکومتی و نتایج نهایی^۲ حاصل از آنها تمییز قائل می‌شوند. «مقصود از خروجی‌ها تصمیماتی است که به وسیله نظام سیاسی اتخاذ می‌شود و باید به وسیله آن اجرا شود در حالی که نتایج نهایی به عواقب این تصمیم‌ها در داخل و خارج نظام سیاسی مربوط است» (Lane and Ersson, 2000: 61).

نمونه بارز تصمیم‌ها یا خروجی‌ها سیاست‌ها هستند و نتایج نهایی عواقب حاصل از این سیاست‌ها. نکته مهم این است که تغییرات نهادی در گام نخست خروجی‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهند و در گام بعدی این آثار به نتایج نهایی منتقل می‌شود. آنچه می‌تواند معیار خوبی برای ارزیابی نظام‌های مختلف حکومتی باشد همین نتایج نهایی است که در واقع حاصل کار نهادها و رفتار مقامات عمومی است. چهارم اینکه مطلوب یا نامطلوب بودن عملکرد یک نظام حکومتی مبتنی بر معیارهای متفاوتی است که گاه جمع کامل میان آنها دشوار است به این معنی که عملکرد برخی نظام‌های حکومتی براساس برخی معیارها خوب و در برخی دیگر ضعیف است. این طراحان قوانین اساسی یک جامعه سیاسی خاص هستند که با توجه به اولویت‌بندی ترجیحات و ویژگی‌های بومی باید نظامی را انتخاب کنند که بیشتر سنخیت با جامعه سیاسی مذکور دارد.

با توجه به این نکات در ادامه با استفاده از مطالعات تطبیقی انجام شده در این حوزه برخی پیامدهای عمده‌ای که تا حدی با نوع انتخاب نوع خاصی از نظام حکومتی ملازم دارد دو نظام رقیب پارلمانی و ریاستی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۳. پیامدهای نهادی انتخاب نظام‌های حکومتی

گفته شد نظام‌های حکومتی یکی از انواع مهم نهادهای سیاسی هستند در واقع تعیین کننده چارچوب‌ها و قواعد رفتار سیاسی مقامات عمومی هستند و از این رو واجد تأثیرات و پیامدهای زیادی برای کل جامعه سیاسی هستند. اکنون این پرسش قابل طرح است که هر کدام از انواع سه گانه نظام‌های حکومتی چه پیامدهایی به بار می‌آورند؟ شاید بهترین پاسخ به این پرسش را بتوان به روش استقرایی و با مشاهده آثار این نظام‌ها در جوامع سیاسی گوناگون به دست داد. به نظر می‌رسد با این شیوه، بسیاری از دانشمندان علوم سیاسی و حقوق اساسی ادبیات غنی‌ای را در این حوزه تولید کرده‌اند. به کارگیری این روش از آن جهت مهم است که برخی از انواع رایج نظام‌های حکومتی (مانند نظام پارلمانی) بیش از یک قرن است مبنای سازمان‌دهی دولت بوده‌اند و جوان‌ترین آنها (یعنی نظام نیمه‌ریاستی) اکنون در حدود نیم قرن در بسیاری از کشورهای جهان تجربه شده‌اند. این مقاله در بررسی پیامدهای نهادی نظام‌های حکومتی متکی به چنین تحقیقاتی و خود مستقیماً این روش را در تولید داده‌ها به کار نبرده است بلکه از نتایج این پژوهش‌ها سود برده است.

اشکال مختلف نظام‌های حکومتی مبتنی بر تغییر نسبت هر یک از قوای سه گانه حکومتی بر اساس نظریه تفکیک قواست. عناصر اصلی نظریه اولیه و خالص تفکیک قوا را به شرح زیر می‌توان خلاصه کرد: نخست تقسیم قدرت سیاسی به سه قوه جداگانه؛ دوم، تفاوت ماهیتی کارکرد هر قوه به طوری که هر یک از این کارکردها فقط به خود آن قوه اختصاص دارد و سوم اینکه کارگزاران هر قوه باید مختص به همان قوه بوده و به‌طور هم‌زمان در سایر قوا عضویت نداشته باشد.

می‌توان ادعا کرد نظریه خالص تفکیک قوا با عناصر اساسی ذکر شده هیچ گاه تحقق خارجی نیافته است به طوری که این نظریه در نظام‌های پارلمانی به ضعیف‌ترین شکل خود و در نظام‌های ریاستی به قوی‌ترین شکل به اجرا در آمده است. در واقع نظریه تفکیک قوا چه در انگلستان به عنوان مهد نظام‌های پارلمانی و چه در آمریکا یعنی خاستگاه نظام ریاستی همواره با نوعی نظارت و تعادل آمیخته بوده است هر چند به نحوی متفاوت. با توجه به تکراری بودن بحث، از بیان ویژگی‌های هر یک از این نظام‌ها در این مقاله پرهیز می‌شود و

بیشتر به عواقب احتمالی انتخاب دو نظام پارلمانی و ریاستی به اختصار اشاره می‌شود.

۱-۳. نظام حکومتی و ثبات سیاسی

حفظ ثبات همواره یکی از دغدغه‌های مهم نظام‌های سیاسی است. حکمرانی مؤثر و کارآمد در شرایطی که قوه مجریه مدام در حال تشکیل و فروپاشی باشد یا پارلمان در معرض انحلال قرار گیرد یا کلیت نظام سیاسی در خطر اضمحلال کامل باشد امکان‌پذیر نیست. از منظر موضوع این نوشتار طراحی نظام حکومتی و نوع تعاملی که دو قوه مجریه و مقننه با هم دارند تأثیر بسزایی در ثبات سیاسی دارد. برخی از نویسندگان نظیر جان لینز پس از مطالعات تطبیقی و نظام‌های حکومتی به‌ویژه در کشورهای آمریکای لاتین به این نتیجه رسیده است که نظام پارلمانی این نیاز اساسی نظام‌های سیاسی را بهتر تأمین می‌کند. از نظر او نظام‌های ریاستی دو ویژگی عمده دارند: ۱. مشروعیت دوگانه دموکراتیک که ناشی از این است که مردم به‌طور مستقیم به رئیس‌جمهور (قوه مجریه) و نمایندگان کنگره در انتخاباتی جداگانه رأی می‌دهند. ۲. انعطاف‌ناپذیری نظام ریاستی که ناشی از کیفیت رابطه قوه مقننه و مجریه در نظام‌های ریاستی است به این معنا که قوه مقننه نمی‌تواند به غیر از موارد محدود و استثنایی مانند ارتکاب عملی خلاف قانون یا خیانت، رئیس‌جمهوری را که نمی‌پسندد از سمتش عزل کند. درست است که این ویژگی مانع فروپاشی مکرر کابینه در فواصل زمانی کوتاه می‌شود اما این امر به قیمت ناتوانی مردم در تعویض رئیس‌جمهوری که اعتمادشان را به او از دست داده‌اند تمام می‌شود. به‌نظر لینز این دو ویژگی می‌تواند به تقابل و رویارویی این دو قوه و در نهایت بن‌بست سیاسی منجر شود زیرا هر دو مدعی داشتن مشروعیت دموکراتیک مستقیم هستند. این امر می‌تواند ثبات دموکراتیک را دچار مخاطره کند به این معنا که احتمال بروز کودتا یا دخالت‌های فرا قانون اساسی را برای برون‌رفت از بن‌بست بیشتر کند (Linz, 1990).

فروپاشی شماری از دموکراسی‌های آمریکای لاتین در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ و روی کار آمدن نظامیان، نظر لینز درباره نقص ذاتی نظام‌های ریاستی در تأمین ثبات سیاسی را تقویت کرد. با این وجود برخی از دانشمندان این انتقاد روش‌شناسانه را متوجه لینز

دانسته‌اند که با مطالعه صرف چند کشور آمریکای لاتین دست به تعمیم ناروایی در این باره زده است. ضمن اینکه اکثر کشورهایی که لینز درباره آنها مطالعه کرده است در مقاطع زمانی یاد شده دچار بحران‌های اقتصادی شدیدی بوده‌اند. آیا این احتمال قابل طرح نیست که پیامدهای ناخوشایندی که لینز از آنها سخن می‌گوید ناشی از این شرایط نامناسب باشد؟ (Horowitz, 1990).

به هر روی آنچه از متون و پژوهش‌های انجام شده در این باره فهمیده می‌شود این است که نظام‌های پارلمانی در مقایسه با نظام‌های ریاستی ملازمت بیشتری با وضعیت باثبات تر سیاسی دارند و همین امر خود بستر مناسبی برای وجود سایر شرایط حکمرانی خوب فراهم می‌کند.

۲-۳. نظام حکومتی و پاسخگویی

نگرانی در استفاده نادرست از اقتدار سیاسی و مناصب عمومی از دیر باز ذهن متفکران به‌ویژه طراحان قوانین اساسی را به خود مشغول داشته است. سوءاستفاده از اقتدار عمومی به نفع منافع شخصی، از آن جهت در کانون توجه متفکران بوده است که می‌تواند اصلی‌ترین رکن یک نظام سیاسی یعنی مشروعیت آن را تخریب کند. به همین سبب میزان توفیق نظام‌های حکومتی در پاسخگو نگه داشتن مقامات عمومی در نحوه اعمال اقتدار سیاسی یکی از مهم‌ترین معیارها برای ارزیابی مشروعیت و کارآمدی آنهاست.

طرفداران نظام ریاستی معتقدند در این مدل حکومتی میزان پاسخگویی افزایش می‌یابد زیرا دو قوه عمده یعنی قوای مجریه و مقننه طی دو انتخابات جداگانه از سوی هیئت انتخاب‌کنندگان برگزیده می‌شوند و هر دو به یک اندازه ادعای مشروعیت دمکراتیک دارند. با توجه به نظام نظارت و تعادلی که در نظام‌های ریاستی براساس این مشروعیت دوگانه شکل می‌گیرد از یک سو قوای مقننه و مجریه به صورت افقی بر هم دیگر نظارت کرده و یکدیگر را پاسخگو نگه می‌دارند و در صورت ضرورت یکدیگر را متوقف می‌کنند از سوی دیگر هیئت انتخاب‌کنندگان به صورت عمودی و از پایین به بالا در زمان انتخابات هر دو قوه را مستقیماً پاسخگو نگه می‌دارند. طرفداران نظام ریاستی پاسخ‌گویی

در حکومت‌های پارلمانی به‌ویژه پارلمانی ائتلافی را ضعیف قلمداد می‌کنند. برای نمونه، در هلند و ایتالیا تحلیل‌گران علوم سیاسی نظام انتخاباتی تناسبی خود را مورد انتقاد قرار می‌دهند زیرا به‌نظر ایشان چنین نظامی منجر به تشکیل ائتلاف‌های شکننده‌ای می‌شود که نهایتاً هرج و مرج داخلی و تشکیل مجدد دولت‌ها در فاصله دو انتخابات را در پی دارد. این امر منجر به تغییر ایدئولوژی حکومت بدون تأیید مردم می‌شود؛ امری که به معنای کاهش سطح پاسخ‌گویی دموکراتیک مقامات قوه مجریه است (Weaver and Rockman, 1993).

اما طرفداران نظام پارلمانی، نظام تفکیک قوای موجود در نظام ریاستی را موجب مبهم شدن مرزهای مسئولیت قوا و در نهایت کاهش سطح پاسخگویی می‌دانند. از نظر ایشان پاسخ‌گویی، ناشی از تمرکز قوا در یک مجموعه واحد (یعنی حزب حاکم یا احزاب ائتلافی و رهبری آن) است. به عبارت دیگر با توجه به اینکه در نظام پارلمانی مدل و ستمینستری حزب اکثریت پارلمان را در اختیار می‌گیرد و قوه مجریه نیز با رأی اعتماد پارلمان تشکیل می‌شود لذا سیاست‌ها و اقدامات دولت در نهایت قابل انتساب به پارلمان و حزب حاکم است، در صورتی که سیاست‌ها و اقدامات حزب حاکم با شکست مواجه شود آنها در انتخابات عمومی در مقابل مردم مسئول هستند. در چنین نظامی پاسخ‌گویی بیشتر یک فرایند معطوف به گذشته همراه با نظام تنبیه و پاداش از سوی هیئت انتخاب‌کنندگان به‌عنوان اصیل است. نکته مهم در اینجا وجود وضوح نسبی در مسئولیت است. برعکس در جایی که شاخه‌های حکومت (قوای مجریه و مقننه) میان چند حزب متفاوت تقسیم شده باشد هر کدام مسئولیت را به عهده دیگری می‌داند و او را سرزنش می‌کند.

باین حال برخی این نظر را مطرح کرده‌اند که وجود پاسخ‌گویی شدید میان اصیل و نمایندگان منتخب ضرورتاً به حکمرانی خوب منتهی نمی‌شود به‌ویژه اگر پاسخ‌گویی به معنای اجابت کردن تقاضاهای غیرواقعی و خواسته‌های کوتاه‌بینانه هیئت انتخاب‌کنندگان (رأی‌دهندگان حوزه انتخابیه) باشد ممکن است برای مقامات حکومتی راهی پیدا شود که مسئولیت خود در اتخاذ تصمیم‌های موافق با منافع عمومی منتفی بدانند (Gerring, Tacker and Moreno, 2009).

همچنین طرفداران نظام ریاستی معتقدند رأی مستقیم مردم به رئیس قوه مجریه منجر

به شفافیت رابطه میان انتخابات و خروجی آن می‌شود. همچنین در این نوع نظام‌ها استقلال بیشتر نمایندگان از احزاب سیاسی به معنای پاسخ‌گویی بهتر ایشان در مقابل حوزه‌ای انتخابیه‌ای است که عضو پارلمان آن را نمایندگی می‌کند. در مقابل طرفداران نظام پارلمانی تأکید می‌کنند چنین شفافیتی در نظام‌های پارلمانی به‌ویژه نظام‌های پارلمانی اکثریتی نیز وجود دارد ضمن اینکه در نظام پارلمانی نیز پاسخ‌گویی وجود دارد اما در مقابل و از مجرای احزاب سیاسی است (Ibid.).

۳-۳. نظام حکومتی و کارآمدی

امروزه حکومت‌ها وظایف بسیار مهمی را در ابعاد مختلف زندگی اجتماعی به عهده گرفته‌اند. مدیریت جوامع به‌شدت پیچیده و ارائه خدمات عمومی مسئله توانایی نظام‌های حکومتی در اداره امر عمومی را بیش‌ازپیش برجسته کرده است. بنابراین این پرسش مطرح است که آیا یکی از انواع نظام‌های حکومتی مزیت بیشتری نسبت به نظام‌های دیگر دارد؟ البته ابهام موجود در مفهوم کارآمدی می‌تواند کار ارزیابی نظام‌های حکومتی را براساس این شاخص دشوار کند. به همین سبب ارائه تعریفی از کارآمدی ضروری به‌نظر می‌رسد.

برخی مانند باربر کارآمدی را توانایی یک نهاد در دستیابی به اهدافی که برای آن مشخص شده معنا کرده‌اند (Barber, 2001). اما به‌نظر می‌رسد این برداشت از کارآمدی چندان در رفع ابهام از این مفهوم توفیق نداشته باشد. برخی دیگر مفهومی عینی‌تر از کارآمدی ارائه کرده‌اند. به‌نظر ایشان «نهاد کارآمد عبارت است از نهادی که افعال انسانی را به شکلی هدایت می‌کند که اقدامات سازنده را به جای اقدامات غیرسازنده و مخرب تشویق کند (Berggren and Kurrild-Klitgaard, 2002: 5). این برداشت از کارآمدی، بیشتر بر مفهوم هزینه و فایده استوار است و بر پیامدها و خروجی‌های یک نظام حکومتی تأکید می‌کند. به‌نظر می‌رسد مفهوم کارآمدی در این بستر، پیشرفتی است که یک نظام حکومتی می‌تواند در حوزه‌های توسعه انسانی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی برای یک جامعه سیاسی خاص به ارمغان آورد. چنانکه پیش‌تر اشاره شد نهادها و نحوه چینش آنها بر انتخاب سیاستمداران و رفتار مقامات عمومی تأثیرگذارند و چنانچه نوع طراحی نظام

حکومتی منجر به اتخاذ تصمیمات و سیاست‌های درستی شود که زمینه رشد و شکوفایی در عرصه‌های یاد شده را فراهم کند می‌توان گفت آن نظام حکومتی خاص کارآمدتر است. با توجه به این تعبیر از کارآمدی دیدگاه‌ها درباره ترجیح یکی از نظام‌های حکومتی بر دیگران متفاوت است. همان‌طور که لیفارت خاطر نشان می‌کند برخی معتقدند توسعه به‌ویژه توسعه اقتصادی، مستلزم داشتن رهبری و مدیریت یگانه و مصمم در اداره امور کشور است که این ویژگی اغلب در نظام‌های ریاستی که دارای یک رئیس‌جمهور قدرتمند و با اختیارات گسترده یا در نظام‌های پارلمانی وستمنستری با تسلط یک حزب سیاسی، به چشم می‌خورد (Lijphart, 1991: 82). شوگارت از جمله کسانی است که از این موضع حمایت می‌کند. او معتقد است «در کشورهای بزرگ و/یا در کشورهایی با توسعه وسیع نامتوازن و/یا نابرابری در ثروت و رفاه نوع خاصی از نظام ریاستی مرجح است به‌ویژه در یک نظام ریاستی که در آن رئیس‌جمهور واکنش قدرتمندی نشان می‌دهد و یا قدرت پیشگیرانه بیشتری دارد می‌تواند گرایش‌های پراکنده و چندپارچه قوه مقننه را خنثی کند. شوگارت معتقد است چنین نظامی می‌تواند در تدارک کالاهای عمومی، کاهش کسری بودجه، مقررات زدایی از صنعت، تجارت آزاد و رشد همراه با برابری، آموزش همگانی و بهداشت عمومی موفق‌تر باشد (Elgie, 2005: 114).

براساس این تحلیل وجود نوعی مرکزیت تصمیم‌گیری در قوه مجریه بدون دخالت‌های گاه و بیگاه قوه مقننه امکان تصمیم‌گیری سریع و به‌موقع یا تصحیح سیاست‌های نادرست را بیشتر فراهم می‌کند و این همان امکانی است که اگر نگوئیم برای همه حوزه‌ها ولی دست کم برای توسعه سریع و کم هزینه در حوزه اقتصادی ضرورت دارد. لیفارت به انتقاد از این نظر می‌پردازد و با استناد به مطالعات اس. آ. فینر خاطر نشان می‌کند که رشد اقتصادی به حکومت‌های مقتدر نیاز ندارد بلکه به ثبات و تداوم بیشتر و اعتدال در سیاست‌گذاری نیاز دارد. او همچنین تصریح می‌کند که سرعت در تصمیم‌گیری لازمه سیاست‌های دفاعی است اما در بیشتر حوزه‌های سیاست‌گذاری آنچه مهم است عقلانیت است نه سرعت در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری.

از نظر لیفارت «در کوتاه‌مدت نظام ریاستی یا نظام پارلمانی تک‌حزبی به خوبی قادر

است سیاست‌گذاری اقتصادی را با سرعت و سهولت بیشتری انجام دهد اما در بلندمدت سیاست‌هایی که با اجماع بزرگ‌تر و بیشتری اتخاذ شده با سهولت بیشتری قابل اجراست» (Ibid.). کری نیز در مطالعات خود درباره نظام‌های ریاستی و پارلمانی به این نتیجه رسیده است که نظام‌های پارلمانی بیشتر در میان کشورهای از لحاظ اقتصادی شکوفا و از نظر سیاسی با ثبات OECD قرار دارند (Carey, 2005: 93). لین و ارسون نیز در مطالعات خود به این نتیجه رسیده‌اند که نظام‌های پارلمانی در ایجاد ثبات سیاسی و توسعه اقتصادی عملکرد بهتری داشته‌اند اما آنها تصریح می‌کنند که تفاوت نظام ریاستی و پارلمانی از این حیث در صورتی پذیرفتنی است که آن را نتیجه نوع نظام حکومتی بدانیم نه محصول محیط پیرامون آنها (Lane and Ersson, 2000: 16). ویور و راکمن نیز معتقدند در نظام‌های پارلمانی با توجه به اینکه قوه مجریه از دل قوه مقننه برمی‌خیزد امکان اتخاذ سیاست‌های منسجم‌تر در گام نخست و اجرای مقتدرانه و موفقیت‌آمیز سیاست‌ها در گام بعدی بیشتر خواهد بود (Weaver and Rockman, 1993: 12). چنانکه ملاحظه می‌شود، مطالعات تجربی و تطبیقی در کشورهای مختلف، نظام‌های پارلمانی را بیشتر مستعد ثبات سیاسی و توسعه اقتصادی می‌دانند هرچند در جامعیت این مطالعات و اینکه وضعیت کلی یک جامعه سیاسی بیشتر معلول نظام حکومتی است یا سایر عوامل و ویژگی‌های یک جامعه سیاسی معین تردیدهایی اظهار شده است که نظرات هوریتز (که در بالا اشاره شد) از جمله آنهاست.

۳-۴. نظام حکومتی و محوریت نهادها و فرایندهای نهادی

میزان اتکای نظام‌های حکومتی به نهادهای سیاسی در انواع نظام‌های حکومتی متفاوت است. در نظام‌های ریاستی به‌ویژه آن دسته که بیشتر بر مبنای نظام تفکیک قوای آمریکایی شکل گرفته‌اند، نحوه انتخاب رئیس‌جمهور و نقشی که او در اداره امور کشور دارد و نیز وجود احزاب سیاسی فاقد انضباط شدید حزبی باعث می‌شود نقش شخص رئیس‌جمهور نسبت به نهادها و فرایندهای نهادی پررنگ‌تر باشد. در چنین حالتی ترجیحات شخصی رئیس‌جمهور جای فرایند نهادی تصمیم‌گیری را می‌گیرد. این همان ایرادی است که

بوریس اکرم‌ن نظام ریاستی آمریکا را به شدت به خاطر آن سرزنش می‌کند، جایی که همه چیز حول محور شخص و شخصیت رئیس‌جمهور می‌گردد. او در این باره می‌نویسد «من به شخصه نگران این هستم که محوریت شخص رئیس‌جمهور سنگ بنای ایدئال‌های دمکراتیک را تضعیف کند. خواه به شکل ابراز علاقه افراطی به اشتباهات کسانی مانند وارن هاردینگ یا بیل کلینتون یا ستایش متملقانه قهرمانانی مانند فرانکلین روزولت یا رونالد ریگان، کیش شخصیت رئیس‌جمهوری برخلاف مشرب حکومت مردم بر مردم جمهوری خواهان است. این برای یک قانون اساسی بسیار شرم‌آور است که از شهروندان آزاد و برابر بخواهد که این میزان اعتماد را به صداقت شخصی و آرمان‌های یک شخص مبذول دارند. برای یک قانون اساسی بسیار بهتر است که شهروندان را تشویق به پرداختن به سیاست‌های اصولی کند. یعنی به بحث در این باره پردازند که کدام یک از احزاب سیاسی موجود بیشتر و بهتر ایدئال جمعی شهروندان را بیان می‌کند و به بازنگری این ایدئال‌ها برای اینکه مطابق با زمان باشد پردازند و موقعی که هیچ حزبی قادر به حمایت از اکثریت نیست، یک ائتلاف خوب و مؤثر شکل دهند» (Ackerman, 2000: 662).

گرینگ با توجه به همین امر دو نظام ریاستی و پارلمانی را با یکدیگر مقایسه می‌کند. او با استناد به نظر منتقدان نظام ریاستی مانند لینز تصریح می‌کند «نظام پارلمانی نوعی سیاست قابل پیش‌بینی و نهادینه شده را در دامن خود می‌پرورد که در آن مشارکت کنندگان در آن بخشی از خود نهاد هستند. برعکس، نظام ریاستی نوعی رفتار سیاسی شخصی را تقویت می‌کند که در آن رئیس‌جمهور، نمایندگان، رهبران گروه‌های نفوذ و حتی کارمندان اداری همگی به درجات مختلف از نهادی که اسماً جزو آن هستند استقلال دارند. آنها می‌توانند به‌طور مستقل پیشنهاددهنده سیاست‌های خاص باشند یا ممکن است نقش اپوزوسیون را ایفا کنند» (Gerring, Tacker and Moreno, 2009: 11). این وضعیت در جایی که اصولاً احزاب سیاسی به دلایل مختلف وجود ندارند تشدید می‌شود و باعث می‌شود شخص رئیس‌جمهور و علایق او بیشتر مبنای تصمیمات کلان قرار گیرد در حالی که در نظام پارلمانی مسئولیت دسته‌جمعی کابینه توجهات را به برنامه‌ها و خود نهاد معطوف می‌دارد تا اشخاص.

۵-۳. نظام حکومتی و گروه‌های نفوذ

کیفیت رابطه گروه‌های نفوذ با نظام‌های حکومتی یکسان نیست و این امر به نوبه خود در کیفیت حکمرانی به ویژه در حوزه سیاستگذاری تأثیر عمده‌ای دارد. لازم به ذکر است مقصود از گروه‌های نفوذ مجامع متشکلی هستند که «هدف اصلی آن (صرف نظر از هدف مدون و قانونی آن) معطوف به اثرگذاری بر فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی باشد و در این راه منافع و اهداف خود را مدنظر داشته باشد» (الوانی، ۱۳۸۵: ۱۴۳). رشد و فعالیت گروه‌های نفوذ تا جایی که منجر به سازمان‌دهی منافع و انعکاس خواسته‌های آنها در جریان سیاستگذاری شود امری مطلوب تلقی شود اما نفوذ بیش از حد آنها بر سیاست‌ها می‌تواند مبانی دموکراسی را خدشه‌دار کند. برخی از نویسندگان تصریح کرده‌اند که در نظام‌های ریاستی که پارلمان و قوه مجریه دو منبع قدرت دارای مشروعیت جداگانه هستند و هریک دارای وظایف و اختیارات جداگانه‌ای هستند امکان رشد و تکثیر بیش از حد گروه‌های نفوذ را بیشتر فراهم می‌کنند (Gerring, Tacker and Moreno, 2009).

دلیل این امر آن است که گروه‌های نفوذ در ابتدا سعی می‌کنند سیاست‌ها را در بدو شکل‌گیری که اغلب در قوه مجریه انجام می‌شود به نفع خود تغییر دهند. چنانچه آنها در این مرحله به مقصودشان نرسند در گام بعدی که سیاست‌ها در پارلمان طرح و بررسی می‌شوند برای تغییر آنها تلاش خواهند کرد. همین امر بر میزان فعالیت و امیدواری آنها در تأثیر بر فرایند سیاستگذاری خواهد افزود تا جایی که ممکن است این فرایند را به محملی برای تأمین منافع گروه‌های یاد شده تبدیل کند. از این جهت نظام‌های پارلمانی که در آنها نوعی تمرکز در مراکز سیاستگذاری به چشم می‌خورد مزیت بیشتری دارد. در واقع در نظام‌های پارلمانی، این حزب اکثریت حاکم بر پارلمان و دولت است که هدف اصلی گروه‌های نفوذ محسوب می‌شود. برعکس برخی دیگر معتقدند وجود ایستگاه‌های متعدد سیاستگذاری در نظام‌های ریاستی مانند سدی در مقابل قوانینی عمل می‌کند که خادم گروه‌های نفوذ یا سیاست‌های نابخردانه است زیرا پارلمان قادر است این سیاست‌ها را به‌طور مستقل و بدون فشار قوه مجریه یا احزاب و گروه‌های خارج از پارلمان مورد بررسی مستقل قرار دهد. همچنین نقاط و توکننده متعدد در نظام‌های ریاستی (مثل بررسی در

مجلس نمایندگان و سنا و کمیسیون‌های آنها) می‌تواند مانع دیکتاتوری اکثریت و تصویب قوانین پوپولیستی شود (Ibid.).

۳-۶. نظام حکومتی و امکان نظارت بیشتر بر عملکرد قوا از طریق انتشار

اطلاعات

نظارت قوا بر عملکرد یکدیگر یکی از مهم‌ترین راه‌های جلوگیری از انحراف قوا و دستگاه‌های عمومی است. طرفداران نظام ریاستی به حق خاطر نشان می‌کنند که در این قبیل نظام‌ها که مبتنی بر تفکیک کامل قوا هستند امکان و اختیار نظارت قوا بر یکدیگر نه تنها به موجب قانون اساسی بیشتر است بلکه انگیزه این امر نیز بیشتر است. جدا بودن منشأ تشکیل و تدویم دو قوه مقننه باعث می‌شود که آنها در کسب اطلاعات درباره قوه دیگر و افشای آنها برای افکار عمومی ملاحظه‌ای مگر کنترل بیشتر آن قوه یا کسب امتیاز از آن در تحمیل ترجیحات سیاسی خود نداشته باشند. این امر به معنای امکان تولید و ارائه اطلاعات بیشتر برای افکار عمومی و در نهایت افزایش سطح شفافیت عملکرد حکومت به‌طور کلی است که یکی از شرایط ضروری برای نظارت میان قوه‌ای و نیز افکار عمومی است. با این وجود طرفداران نظام پارلمانی چندان با این نظر موافق نیستند. برای مثال کوکس و کرنل معتقدند وجود اطلاعات بیشتر ضرورتاً به معنای حکمرانی بهتر نیست. اگر انگیزه کسب اطلاعات بیشتر تا جایی پیش برود که منجر به انگیزه‌ای برای اتهام‌زنی قوا به یکدیگر شود این امر نه تنها به نظارت مفید منجر نخواهد شد بلکه موجب ایجاد یأس و بدبینی در میان شهروندان و زوال اطمینان آنها به حکومت خواهد شد (Ibid.).

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نظام‌های مختلف حکومتی بر مبنای برداشت‌های مختلفی از نظریه تفکیک قوا استوار است از همین رو منطق توزیع اقتدار سیاسی و چرایی آنها صرفاً در گفتمان مشروطه‌گرایی و حکومت‌های دموکراتیک قابل فهم است. در این چارچوب، کیفیت طراحی و انتخاب نظام‌های حکومتی به‌مثابه نوعی تکنیک سازمان‌دهی قوای سیاسی تأثیر سرنوشت‌سازی بر

نحوه حکمرانی بر جوامع سیاسی مختلف دارد. قوانین اساسی به‌مثابه یک نهاد چگونگی واگذاری اختیارات و صلاحیت‌ها و نحوه تعامل سه قوه حکومتی به‌ویژه قوه مقننه و مجریه را تعیین می‌کنند. از این جهت قانون اساسی و نهادهای پیش‌بینی شده در آن نقش قواعد بازی سیاسی را برای سیاستمداران و مقامات عمومی بازی می‌کنند. اما دامنه تأثیرات این قواعد بازی صرفاً به روابط قوا و مقامات سیاسی محدود نمی‌شود. گفته شد که کیفیت این قواعد در نهایت در ثبات سیاسی حکومت‌ها، پاسخگویی آنها در مقابل مردم و سایر قوای سیاسی، کارآمدی و توانایی دستگاه‌های عمومی در مدیریت امر عمومی و امکان نظارت قوا بر یکدیگر و نظایر آن کاملاً مؤثر است. با استفاده از مطالعات تطبیقی انجام شده در این زمینه نشان داده شد که بیشتر محققان کارنامه نظام‌های پارلمانی را از حیث پیامدهایی که در این حوزه‌ها داشته‌اند کامیاب‌تر ارزیابی می‌کنند. باین حال بلافاصله باید هشدار داد که این امر به معنای برتری ذاتی نظام پارلمانی بر نظام ریاستی نیست بلکه این نظام‌ها در ترکیب با عوامل بومی و ویژگی‌های محلی یک جامعه سیاسی خاص این پیامدها را به بار می‌آورند.

بنابراین در انتخاب این نظام‌های حکومتی یا اصلاح نهادهای سیاسی موجود علاوه‌بر توجه به ویژگی‌های منحصر به فرد هر نظام حکومتی باید بسترها و عوامل ساختاری یک جامعه معین نیز در نظر گرفته شود. این امر بدان معناست که بحث درباره نظام‌های حکومتی نیازمند مطالعات میان‌رشته‌ای عمیقی است که در آن باید آثار پیامدهای منتظر و نامنتظر انتخاب هر یک از نظام‌های حکومتی در حوزه‌های مختلف زندگی اجتماعی مطالعه و بررسی شود. در این مسیر هنجار و واقعیت در یک ارتباط متقابل قرار می‌گیرند، به این معنا که واقعیت‌های بومی می‌تواند ما را در انتخاب هنجارهای مناسب و البته متناسب و قابل اقتباس یاری کند و از سوی دیگر هنجاری مناسب و متناسب در قالب قواعد مندرج در قانون اساسی می‌تواند در واقعیات خارجی تصرف کرده و تا حدی پیامدها و عواقب مورد انتظار را به بار بیاورند.

منابع و مآخذ

۱. الوانی، مهدی (۱۳۸۵). *تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی*، چاپ یازدهم، تهران، انتشارات سمت.
۲. پیترز، گای (۱۳۸۶). *نظریه نهادگرایی در علم سیاست*، ترجمه فرشاد مؤمنی و فریبا مؤمنی، تهران، سازمان انتشارات جهاد دانشگاهی و پژوهشگاه علوم انسانی و اجتماعی جهاد دانشگاهی.
۳. جونز، و. ت. (۱۳۶۲). *خداوندان اندیشه سیاسی*، ترجمه علی رامین، ج ۲، تهران، انتشارات امیرکبیر.
۴. نورث، داگلاس (۱۳۸۵). *نهادهای، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی*، ترجمه محمدرضا معینی، چاپ دوم، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
۵. مارش، دیوید و جری استوکر (۱۳۷۸). *روش و نظریه در علوم سیاسی*، ترجمه امیرمحمد حاجی یوسفی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
6. Ackerman, B. (2000). "The New Separation of Powers", *Harvard Law Review*, Vol. 113(3).
7. Barber, N. W. (2001). "Prelude to the Separation of Powers", *Cambridge Law Journal*, 60/ 1.
8. Berggren, N. and P. Kurrild-Klitgaard (2002). Economics Effects of Political Institutions, with Special Reference to Constitutions, Berggren, N., N. Karlson, J. Nergelius (eds), *Why Constitution Matter*, New Brunswick, NJ, Transaction Publishers.
9. Carey, J. M. (2005). Presidential Versus Parliamentary Government in C. Menard, M. M. Shirley (eds), *Handbook of New Institutional Economics*, Netherlands, Springer.
10. Elgie, R. (2005). From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/ Parliamentary Studies, *Democratization*, Vol. 12/ 1.
11. Gerring, J., S. C. Tacker and C. Moreno (2009). "Are Parliamentary Systems Better?", In *Comparative Political Studies*, Vol 42/ 3, Sage Publication.
12. Horowitz, D. L. (1990). "Comparing Democratic Systems", *Journal of Democracy*, Vol. 1(4).
13. Lane, J. E. and S. Ersson (2000). *The New Institutional Politics*, London, Routledge.
14. Lijphart, A. (1991). "Constitutional Choices for New Democracies", *Journal of Democracy*, Vol. 2(1).
15. Linz, J. (1990). The Perils of Presidentialism, *Journal of Democracy*, 1(1).
16. Lutz, D. (2006). *Principles of Constitutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press.
17. Moe, T. and M. Caldwell (1994). "The Institutional Foundations of

- Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, (JITE), 150(1).
18. Riggs, F. W. (1997). "Constitutional Choices: The Modern Dilemma", Available online at: <http://www2.hawaii.edu/~fredr/taipei.htm>.
19. Vile, M. J. C. (1998). *Constitutionalism and the Separation of Powers*, USA, Liberty Foundation.
20. Warren, M. E. and H. Pearse (2006). *The Separation of Powers and Democratic Renewal of Westminster Systems*, Vancouver, University of British Columbi.
21. Weaver, R. K. and B. A. Rockman (1993). Assessing the Effects Institutions of, in R. K. Weaver and B. A. Rockman (eds), *Do Institutions Matter?* Washington, D. C., Brooking Institutions.

